

La libertad sindical y la negociación colectiva en la OIT y en el Derecho Internacional

SERGIO R. PERETTI, abogado Magister en Abogacía del Estado.

LEONARDO BLOISE, Secretario Cámara del Trabajo Sala III.

Nuestra Constitución Argentina reconoce a los trabajadores de cualquier gremio o actividad el derecho a formar asociaciones sindicales; ingresar en ellas, participar en su conducción y renunciar al sindicato sin consecuencia alguna para la estabilidad en su empleo o para ingresar a otro.

El art. 47 de la ley 23.551 dispone que todo trabajador o asociación sindical que fuere impedido u obstaculizado en el ejercicio regular de los derechos de la libertad sindical garantizados por la ley podrá recabar su amparo ante el tribunal judicial competente, conforme al procedimiento sumarísimo establecido en el art. 498 del CPCC o el equivalente de los códigos procesales civiles provinciales, a fin de que éste disponga el cese inmediato del comportamiento antisindical.

Dicho precepto fue recogido de la Ley Orgánica de Libertad Sindical española, la que en su art. 2. I d) como específicamente comprendido dentro de la libertad sindical “el derecho a la actividad sindical”, el que queda reconocido tanto a los trabajadores afiliados como a los no afiliados, al menos, respecto a estos últimos, por lo que se refiere a su participación en actividades sindicales con proyección externa.

Así también, el ordenamiento jurídico sindical italiano dispone que los trabajadores tengan derecho a reunirse en la unidad productiva en la que prestan sus servicios. En realidad, la reunión constituye una de las formas de manifestación de la libertad de pensamiento. El art. 1° de la ley italiana afirma que “los trabajadores, sin distinción de opiniones políticas, sindicales y de fe religiosa, tienen derecho, en los lugares en los que prestan sus servicios, a manifestar libremente el propio pensamiento dentro del respeto a los principios de la Constitución y de las normas de la ley.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su art. XXII, establece que “toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden...sindical o de cualquier otro orden”.

La Declaración de Filadelfia (1944) define los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, basándose en principios en los que se encuentra “la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.

Los principales convenios ratificados de la O.I.T. relacionados con la libertad sindical, son:

- 1) Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, aprobado por ley 14.932 (B.O. 29/12/59);
- 2) Convenio N° 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado por Decreto ley N° 11.594 (B.O. 2/7/56)
- 3) Convenio N° 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, aprobado por ley n° 23.328 (B.O. 27/7/86)
- 4) Convenio N° 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, aprobado por ley N° 23.944 (B.O. 15/18/88), con la siguiente reserva: “la República Argentina declara que el Convenio N° 154 sobre el “fomento de la negociación colectiva adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el día 19 de junio de 1981, no será aplicable a los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad en tanto que en el ámbito de la administración pública se hará efectivo en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijarán las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio, que será considerada por el Congreso de la Nación en el término de 365 días computados a partir de su promulgación. La nueva legislación para la función pública no fue dictada, pero por ley 24.195 (B.O. 21/12/92) se fijó el régimen de convenios colectivos para los trabajadores del Estado. La O.I.T. al no admitir reservas, no reconoció la efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional hasta que se dictó la citada ley 24.195.

El art. 2° del Convenio Nro. 87 dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

En nuestro país no hay restricciones al derecho de crear organizaciones de trabajadores. Prueba de ello son los más de dos mil setecientos setenta y seis sindicatos existentes, entre sindicatos inscriptos y los más representativos.

El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, (num. 98) aborda la libertad sindical desde dos ángulos distintos. En primer lugar, trata de proteger el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los trabajadores frente a los empleadores y, asimismo, de proteger a las organizaciones de trabajadores con respecto a las organizaciones de empleadores, y viceversa, (arts. 1 a 3). En segundo lugar, para fomentar la negociación colectiva, para lo cual se hace hincapié en la autonomía de las partes y en el carácter voluntario de las negociaciones (art. 4). Al igual que en el Convenio núm. 87, se estipula en el Convenio núm. 98 que la aplicación de sus disposiciones a las fuerzas armadas y a la policía (art. 5) dependerá de cada legislación nacional. Por el contrario, a diferencia del Convenio núm. 87, en el Convenio núm. 98 se excluye del campo de aplicación a ciertas categorías de “funcionarios públicos” disponiéndose en el art. 6 que el convenio “...no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.”¹

La jurisprudencia vinculante para nuestro país dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos deriva del conocido principio de que el juez debe aplicar el derecho y suplir, inclusive las omisiones de las partes en cuanto a las normas imperativas que rijan la cuestión. En ese orden de ideas, previo a la reforma constitucional, La Corte Suprema de Justicia de la Nación había reconocido la prevalencia de los pactos sobre el derecho interno por aplicación de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados en los conocidos fallos (Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo). Pero lo cierto es que a partir, de su incorporación a nivel constitucional y la jurisprudencia posterior de la Corte Federal, ninguna duda

¹ “Libertad sindical y negociación colectiva”, Conferencia Internacional del Trabajo 81° reunión, 1994, pág. 99.

puede caber en su ubicación en la pirámide jurídica, en tal sentido debe recordarse lo dispuesto por el art. 27.2 del Pacto de San José de Costa Rica y la valiosa jurisprudencia de la Corte interamericana de Derechos Humanos, que es vinculante para nuestro país (arts. I.1, 63, 67 y especialmente 68.1 del citado Pacto).²

El principio de libertad sindical figura en el Preámbulo de la Constitución de la O.I.T. y considera que aquél es la condición de una paz universal duradera y de un progreso constante. Al garantizar la representación de los trabajadores y los empleadores, junto a la representación de los gobiernos, el principio de libertad sindical constituye una garantía para el buen funcionamiento de la O.I.T.

El Convenio nro. 98 de la OIT ratificado por el decreto ley 11.594/56 también con carácter supra legal prevé en su inciso 2 apartado b) la garantía precitada. Este convenio tiene carácter supra legal tanto por ser de los adoptados en el ámbito de una organización internacional, usando las palabras del artículo 4º inc. b, de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y –por tanto- ser de aquéllos respecto de los cuales no puede un Estado –en el caso nuestro país- invocar disposiciones de derecho interno como justificación de su incumplimiento de acuerdo al art. 27 de esa Convención.

En 1951 fue creado el Comité de Libertad Sindical y se lo instituyó para que procediera al examen preliminar de las alegaciones relativas a violaciones de la libertad sindical. Es el órgano encargado de examinar el fondo de las alegaciones que recibe y en los hechos, se convirtió en el órgano principal encargado de examinar las quejas en materia de libertad sindical.

El Comité de Libertad Sindical ha tenido también que examinar con frecuencia la cuestión de la autorización previa y la del registro de organizaciones sindicales. Así, en marzo de 1997 el Comité solicitó al Gobierno el registro inmediato del Congreso de Trabajadores Argentinos –C.T.A.- y tomó nota, según las indicaciones del gobierno argentino, de que el CTA había sido registrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en virtud del decreto núm. 325 del 27 de mayo de 1997.

En un caso en donde se solicitaba la inscripción gremial de la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Santa Fe, la jurisprudencia se ha expedido en el sentido que “...las distintas normas legales y convencionales tanto

² C.N.A.T., Sala X, S.I. 7.539 del 14/9/01, in re: “Central de Trabajadores Argentina C.T.A. y otros c/ Estado Nacional- Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo”.

nacionales como internacionales que aceptan como única limitación a la libertad sindical, aquella que necesita una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público, han dejado siempre en forma separada –a la apreciación de los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo- la situación particular de las fuerzas armadas y policiales. Es que una asociación sindical constituye una organización colectiva (art. 2 ley 23.551) de trabajadores que tiene como objeto principal defender sus intereses comunes y remover los obstáculos que dificulten su realización plena, para lo cual es indispensable que puedan desenvolverse en forma autónoma (libertad sindical) sin someterse o recibir interferencias en su actuación del estado ni de los empleadores (artículos 1 y 6 de la ley de asociaciones sindicales) y, en el caso de autos, las fuerzas armadas no tienen esa facultad, pues por la función que ejercen deben someterse a sus mandos. De ahí que todas las normas, convenios o tratados internacionales dejan en forma apartada la situación particular de las fuerzas armadas y policiales, pues no son trabajadores independientes del Estado, sino que por el contrario lo integran, representan, son miembros de él y depositarios exclusivos del monopolio de la fuerza pública y garantes de la seguridad interna. En definitiva son funcionarios públicos.”³

La negociación colectiva se concibe en los instrumentos de la O.I.T. como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un acuerdo colectivo.

Los convenios núms. 98, 151 y 154 y la Recomendación núm. 91 centran el contenido de la negociación colectiva en las condiciones de trabajo y de empleo y en la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores y entre las organizaciones de unos y de otros.

La noción de condiciones de trabajo utilizada por los órganos de control de la O.I.T. no se limita a los temas tradicionales (jornada, horas extraordinarias, descanso, salarios, etc. sino que cubre materias que normalmente pertenecen a la esfera de las condiciones de empleo, como, por ejemplo, las promociones, traslados, supresiones de puestos sin previo aviso, etc. (OIT, 1994, párrafo 250).

³ C.N.A.T., Sala X in re: “Asociación Profesional Policial de Santa Fe c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”; S.D. 11.541 del 17/3/03 (en este caso el Ministerio de Trabajo había rechazado el pedido de inscripción gremial y la Cámara confirmó la resolución ministerial).

Cuando se elaboró el Convenio núm. 154, se señaló que la negociación colectiva solamente funcionará eficazmente si es dirigida con absoluta buena fe por las dos partes: pero, como la buena fe no se impone por ley, podría únicamente obtenerse de los esfuerzos voluntarios y continuados de las dos partes (OIT, 1981, pág. 22/11).

Nuestro país ratificó el Convenio núm. 154 sobre fomento de la negociación colectiva mediante la sanción de la ley 23.544, en tanto la ley 23.545 modifica la ley 14.250, con texto ordenado por Decreto 108/88 (luego modificado por el Decreto 407/93). La ley 23.546 sobre procedimiento de la negociación colectiva, reglamentada luego por el Decreto 200/88, modif. por decreto 2284/91.

Párrafo aparte merece el derecho de huelga consagrado en nuestra Constitución.

En efecto, la huelga es un derecho reconocido a los gremios y está constitucionalmente reconocido para la protección de los intereses profesionales del trabajador (art. 14 bis de la Constitución Nacional).

El derecho a la huelga es el poder jurídico de causar un perjuicio absteniéndose de cumplir con la prestación laboral como instrumento de presión sobre la voluntad del empleador, para competer a la aceptación de un beneficio o a la efectivización de lo dispuesto por una norma preestablecida.⁴

La más patente manifestación de las acciones colectivas en caso de conflicto laboral es la huelga que, muy a menudo, se considera como el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores para hacer valer sus reivindicaciones. La huelga es también el medio de acción que suscita más controversias, como ilustran los debates de los órganos de control y el gran número de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical sobre este asunto. El derecho de huelga presenta también dificultades especiales en los sectores público y semipúblico, en los que la noción de empleador no está exenta de ambigüedades y en donde se plantea con más frecuencia que en otros sectores el problema de los servicios esenciales, dado que el ejercicio de ese derecho repercute, inevitablemente,

⁴ Álvarez, Eduardo “Conflicto Colectivo y Derecho de Huelga”, en Derecho Colectivo del Trabajo, ed. La Ley, pág. 569.

en terceras personas, las cuales pueden sentirse, a veces, como las víctimas de conflictos que no son de su incumbencia.⁵

Si bien el derecho de huelga no figura expresamente en la Constitución de la O.I.T. ni en la Declaración de Filadelfia, y tampoco está específicamente reconocido en los Convenios nros. 87 y 98, parece darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87.

⁵ El Derecho de huelga, en Libertad Sindical y Negociación Colectiva, pág. 65.